

論 説

# 制度的次元における討議の場の 目的と機能性

——政策決定と国民的議論の連結手法としての  
討論型世論調査の検証——

泰 松 範 行

## 要 旨

2012年8月に、政府が行うものとしては初めてとなる討論型世論調査が行われた。本稿では、この政府主導により実施された原発を中心としたエネルギー選択の問題とその政策についての国民的議論に関する討論型世論調査について、その実施状況の検討を行う。そして、国レベルにおけるもう一つの討議の場である国会での熟議の位置づけと機能について比較検討を行っていく。その検討を通し、制度的次元における討議の場が、政策の反映方法としてのどのような可能性があるかについて考えていく。

キーワード：討論型世論調査, deliberative democracy, 熟議, エネルギー問題, 世論

## はじめに

公的な問題を公的な場で議論することがインターネット上のツールである twitter や Facebook の普及が日常化する中で、リアルな空間でいかに実現してくかということが従来から行われてきた公共圏と熟議民主主義の議論の中でこの10年でいくつもの進展を見せてきた。特に制度的次元における実践的な方法論として deliberative polling® の名で世界的に知られる討論型世論調査<sup>1)</sup>が注目され、わが国でも近年全国規模のものも含め数回実施された。

さらに現実の政治において、「熟議の国会」という言葉が総理大臣所信表明で出され、熟議という言葉が広く世間に知られるようになった。しかし、熟議が何を指すかについては明確とはいえない。熟議民主主義における熟議（deliberation）を指しつつも、闘技民主主義や参加民主主義における討議全般を指すこともある。このような状況下で、東日本大震災の原発事故に端を発し議論が行われるエネルギー問題に関し、討論型世論調査が政府の重要な意思決定の一部に取り込まれ平成24年8月に東京で行われた。先行研究でも討論型世論調査は実践的な熟議民主主義論の中心をなしているといえる。その中で検討課題としてあげられるものが代表制と討議性である。実際に行われるタウンミーティングやコンセンサス会議など各方式をマッピングするなどの方法で位置づけを明確化し、その意義を見出すものなどが代表的である。一方で理論的アプローチとして制度的次元と非制度的次元にわけ規範理論を中心に広く論じるものもある。ただ本研究では、公共政策に世論をどの段階にどのような形で反映させることが有意であるかについて問題意識として念頭に置いている。そこで、実践的方法として他の検証もいくつも研究が行われている点に留意し、制度的次元で要求される熟議とインターネット上の討議や日常的な討議の場である非制度的次元で要求される熟議とは何かについて、今回の討論型世論調査の実施内容に関する評価と討論型世論調査を含む「国民的議論」の評価を2つの報告書を中心に、（1）代表性の意義、（2）公開性（討議の過程および結果の公開方法）、（3）討議性の再考（討議方法と知識—専門家・ファシリテーターと知識・資料）、（4）討議がもたらす“情報”の政策への反映と政治の役割、を検討項目とし、討議が何を目的として実施されるかにより要求される水準が項目ごとに異なることについて整理を行っていく。

### 制度的次元における討議性、公開性、代表性

平成23年10月21日の閣議決定に基づき国家戦略担当大臣を議長として行われてきたエネルギー・環境会議<sup>2)</sup>が、平成24年6月29日に「エネルギー・

環境に関する選択肢」を公開した。同会議において選択肢の中で提示されている3つのシナリオをもとにして、情報提供データベースの整備、全国11箇所での意見聴取会、パブリックコメント、討論型世論調査を通して、国民的議論を展開する旨の説明がなされた<sup>3)</sup>。この内容を整理すると以下の図1のようになる。

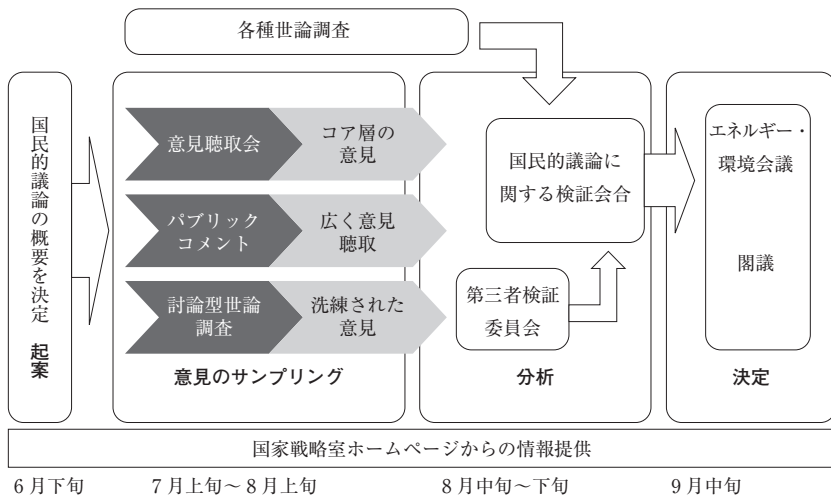


図1 国民的議論の時系列実施概要

全体の流れは、7月上旬から8月上旬の1ヶ月をかけて3つの方法を用いて国民の意見をサンプリングし（意見聴取会・パブリックコメント・討論型世論調査）、その正当性を確認しつつ（討論型世論調査第三者検証委員会）、意見の内容とその他の世論調査も含めた分析を専門家を交えて行い（国民的議論に関する検証会合）、その後にエネルギー・環境会議を経て、閣議で決定していくというものである。それぞれの意見聴取方法には特徴があるので、国民的議論全体について検討した上で、各方法について順をおって検討を進める。

## 「国民的議論」全体について

国民的議論が何を指すかについては、6月29日の議事録と資料が手がかりとなる。同日の第11回エネルギー・環境会議において、国家戦略担当相は3つの意見聴取法と情報提供データベースの整備に対して「国民同士の対話がすすむよう」と表現しており、国民間の議論を喚起する意図を含んでいるといえる。これについては同日公開された「エネルギー・環境に関する選択肢」にも同趣旨の以下のような記載がみられる。

政府は、以下のとおり、客観的かつ具体的な情報提供を行い、国民同士が意見交換を行い議論を深める機会を提供しながら、国民各層の意向を丁寧に把握する。併せて、自治体や民間団体主催の説明会に協力し、マスメディア等による世論調査をしっかりと見極めることにより、総合的に国民の意向を把握する。

「議論を深める機会を提供」は前述の「国民同士の対話がすすむ」ことが目的であることを示しているが、これにとどまらず「国民各層の意向を丁寧に把握」することも目的とされている<sup>4)</sup>。前者を政府主導の世論調査として捉え、後者を一般世論調査も併せて把握することを含み、その検討を行う国民的議論に関する検証会合を設置し、担当閣僚を含む政治判断の材料とすることを宣言している。この「判断材料としての情報は何を指すのか」が、この国民的議論の目的と密接に関連がある。この一連の世論調査は、国民的議論を喚起しつつも「意見のサンプリング」として扱われているのだが、そこでいう意見の内容とは、①意見の種類を指すのか、②意見の方向性を指すのかは、それぞれの意見聴取方法の目的と手法に差があることから両者を求めていると解釈できるが議事録からは明確ではない。各手法からもたらされる情報が定量的であったり定性的であったり、何のための制度かということが曖昧となっている。政治家にとって必要な情報は政策決定の段階によって異

なる。政策形成の初期段階では、論点の抽出や理由付けを見いだすための様々な意見の「種類」に重点があり、政策決定段階では賛否を含めた意見の「方向性」に重点が移る。どの時期においても重要であるのは、それらに対する国民への説明の根拠を見出す点にある。形成期になぜその点が重要視されるかと言えば、国民に対しいかなる点について説得や説明が必要であるかを明らかにするためであり、決定段階であれば政治決定に対する支持の可能性とそれに応じた説明の必要性を具体的に確認していくためである。

今回の世論調査では、第4の選択肢を議論するような展開を期待するものではなく、あくまでも3つの選択肢の選択が前提とされたものであり、新しい意見をいわば創造するような議論の可能性は低い。この提案形式が、①のような議論の前提としての多彩な意見や論点を抽出する目的（新たな議論のための“材料”を用意するためか）ではなくむしろ②を前提とした「国民の意見にそうための材料（結論が既に設定された）を用意する場として機能させようとしているのではないか」という疑念を生みだし、一部で誘導型世論調査や茶番劇と揶揄される結果となっている。

しかし、制度としての設計自体は従来の deliberative Polling にはない政策決定へのルートをもっており、討論型世論調査の発展段階の手法として評価すべきである。ただ、個別の討論型世論調査と国民的議論全体への評価が、制度それ自体の設計上の評価と実践上の評価以上に、政策決定過程における使われ方や政治的背景に影響をうけている状況も検討する必要がある（後述）。

### （1）意見聴取会

全国11箇所で行われた意見聴取会は、原則3つのシナリオに対し1会場で9名が10分ずつコメントをしていくやり方で行われた。当然に参加性という点では機会があまりに少ないといえ、25%シナリオを支持する電力会社の社員の参加を自粛するように求めていたことなどがマスコミで報じられ、その実施形式と公平性に関する議論を巻き起こした。公開の場で直接政治家と意見を交わす意味とそれぞれの立場からの公平な意見表明という視点からは、

質疑応答を行わないなどその手法の目的と実施方法に対しては厳しい批判があがっている<sup>5)</sup>。中でも会場によっては発言者の半数を脱原発の立場から認めたり<sup>6)</sup>、会場の開催地域外在住者の発言が数名から行われる状況が複数発生するなど<sup>7)</sup>形式にも質的にも公平性への疑問が生じかねず、一貫した運営が行われたとは言い難い。この点から、国民的議論における意見聴取会の位置づけが不明確であり、どのような情報を求めることを目的として開催されたのか、その運営における不自然さが意見聴取会そのものへの不信感と実効性に疑問を投げかける結果となった。

一般的に意見聴取会では、自己の意見の理由が説明される点が重視されているが、この点については国家戦略室内エネルギー・環境会議のホームページに各会場別に意見内容やアンケート結果について整理され掲載されている。

メディアから伝わる実行状況は「メディアから見た空気感」が含まれた記事として伝わり、前述ホームページからは定量的定性的に形式化され整理された資料として伝わる。国民はこれらの比較検討の機会を得られたとも言えるが、実際にはホームページ上に全ての資料が閲覧できるようになるまでにかなりの時間を要しており、今回設定された国民的議論の期間に資料として利用できず議論に貢献したとは言い難い<sup>8)</sup>。つまり（１）公開性—①参加者が何を言い、②メディアは何を伝え、③政府は何を発信し、（２）討議性—①参加者が何を言い、②政府は何を発信したのか、という点にはある一定の形式で応えているが、「何のための意見聴取会か」という問いに答えられる資料はみあたらず、９月４日に開催された第13回エネルギー・環境会議に提出された「戦略策定に向けて～国民的議論が指し示すもの～」の中で、意見聴取会の特徴と政府側の態様について説明がなされているのみである<sup>9)</sup>。

## （２）パブリックコメント

パブリックコメントは約8万9千件の提出があり、その内訳に関し国民的議論に関する第2回で説明され議論が行われている。この中でパブリックコメントの位置づけに関する議論が委員の間で行われている。エネルギー多消

費産業の構造転換に関する意見にほとんど触れられていない状況や、パブリックコメントの開始時期に対する問題を指摘した上で、同手法と他の手法の組み合わせに対する指摘が行われている<sup>10)</sup>。具体的には、はやくに同手法が行われ特定シナリオが支持されていない状況がわかっているならば、選択肢としての妥当性や討論型世論調査へのポジティブインパクトも考えられたのではないかという指摘と、少数ではあるがインターネット上のいわゆるコピペによる特定の意見を送りつける動きがあったという指摘である<sup>11)</sup>。また、この手法の目的が広く意見を聴取することにあるのか、その中でも意見の質的な側面か定量的な側面かという重要な論点が指摘されており、行政手続法におけるパブリックコメントとの相違点も論点となっている<sup>12)</sup>。参加という意味での公開性を強く担保するためのパブリックコメントとするか、他の手法との組み合わせとして機能させるのかは、やはり国民的議論全体の仕組みが何を目的としてどこに中心をおいているかによるといえる。それは、仮に討論型世論調査の前段階として機能させるものとしてパブリックコメントを活用したとしても、広く国民から意見を聴取する機能が損なわれるわけではないのであって、その想定が今回はなかったということにすぎない。問題の本質は、パブリックコメントをいかに機能させるかという視点なくただ意見を聞いただけなのかという点にある。この点こそが、国民的議論に対する疑念と結びついてしまう根拠の一つとなってしまう。ただこの点については、政府はホームページ上に寄せられたパブリックコメントの可能な限りすべての情報を掲示しており、議論を喚起させるという意味での公開性は担保されているといえるが、意見聴取会資料同様、資料が閲覧できるまでかなりの時間を要しており、国民的議論が行われることが期待される期間に十分資料が提供されたとは言い難い。

### (3) 討論型世論調査

7月上旬から2週間かけて全国20歳以上の男女からサンプリングを行い、8月4日5日の2日間都内にて285名による討論フォーラムが開催された。



その形式は、アンケートを討論の事前事後にとることと少人数での議論、専門家への質疑応答が行われる全体会を繰り返す広く知られるモデルである<sup>13)</sup>。今回の討論型世論調査には特徴的なこととして3点があげられる。

まず1点目は、国家の重要な政策課題に反映されることを前提として実施されたものであるという点である。これは一連の過程を各種メディアが連携し、政治家へのインパクトを期待しつつも政策への直接的な反映方法を織り込んではいない Deliberative Polling とは異なる点である。

2点目は、「国民的議論」という枠組みの中で他の2つの方法とあわせて実施されたことである。それぞれの手法が何を意図しているかは国家戦略室の公開する資料からは明確に示されているとは言えないことは既に述べたが、意見集約の場として位置づけたり機能させたりはしていないものの、国家の重要な政策決定過程へ国民の意思を反映させる国民的議論という大きな枠組みを設定し、その実現のために複数の手法による意見聴取という社会調査を行う設計は、参加者の代表性にとどまらず意見の代表性という意味で大きな制度的特徴としてあげられる。

3点目は、国民的議論の中核をなす3つの意見サンプリング終了後に、「国民的議論に関する検証会合」を専門家を交えて3回開催し、実施状況の検証に限らず内容の検討も行い、さらにマスコミ等が実施した一般世論調査についても積極的に検討し、その会合の議事について広く公開していることである<sup>14)</sup>。この点について評価されるべき点として、政府の政策決定における説明責任に大きな貢献をする政策決定過程の論証部分の公開性・検証可能性を秘めていることがあげられる。それは、これらの検証会合の中で政治家に対して、今回の議論の論点は何であったかを明らかにすることになるので、(1) 扱われた議論についてどこを判断の材料として利用したか明らかにする可能性があり、(2) 同時に一連の議案の論点に関する説明責任を果たしたか検証することが可能となるからである。

前述3点の特徴をもった本討論型世論調査に対してはいくつかの点で不完全な点がみられ、各委員会や検証会合において指摘されている。特に、第三



者検証委員会の報告書が参考となる。これらの点にふれつつ、問題点について検証する。

## 1 「男女比、年齢、居住地域が偏っている」

今回調査に利用された RDD 方式は、以前より偏りが生じるデメリットについては広く知られるところであるが、特に政府の行う調査において利用されたことがサンプリングの問題点として指摘されている<sup>15)</sup>。これについては議論の結果における顕著な差が生じていないとしているが<sup>16)</sup>、サンプリングの問題と議論のアンケート結果の問題を同列にとらえることには疑問も投げかけられている<sup>17)</sup>。この点については、仮にサンプリングの問題がアンケート結果に影響を及ぼしていないとしても、討論の質やバリエーションに影響を与えるのではないかという疑問が生じる。

資料から個別の状況を検討していくと、参加者の性別や年代に偏りが出たことは明白である。討論会の参加者のうち男性が7割近くを占めた。年齢構成では、60代が約3割に達したのに対し、20代は1割にも満たなかった。性別や年代を調整しようとすれば、サンプリング対象を拡大さえもっと多くの人に世論調査を実施するしかなく、時間的な制約があった点を考慮してもその代表性に疑問を抱かせる重要な根拠の一つである。

## 2 「代表性を考える際に、議題との関連性でより配慮が必要なケースであったのではないか」

今回の議論の中心はエネルギー政策であると同時に原発事故問題であり、それは放射能被害に関する問題でもある点に留意する必要がある。この放射能問題については、特に子どもがいるか結婚をしているかなどの状況が判断や思考に大きな影響を与える可能性について検討する必要がある。この問題は居住地域による意識の格差も否定できず、サンプリング時の属性に関しさらに項目を増やし注意深く作業を進める必要がある。この討議の議題と属性の問題は今後さらに検証が必要である。

代表性に関しては、監修委員会から「参加者のサンプルは完璧とはいえないまでも、これまでに1カ所に集められたものの中では、最もよく日本国民を代表しているといえる無作為抽出の標本であったことは間違いなく言える。」という「お墨付き」を得ている。監修委員会報告書は、あくまでも討論に参加した285名と参加者を募る前提となったが実際の討論には参加しなかった6554人との比較においてその代表性が担保されていることに終始している。第三者検証委員会や国民的議論に関する検証会合で問題となった「日本国民の縮図といえるか」という点について、根本的なサンプリングの問題点が指摘されている。しかし、監修委員会報告書は、男性就業者が多く一方で主婦層が少数であることに留意しつつも、あくまでも非参加者との誤差が5%以内であることを理由に「社会の縮図」であることを強調する<sup>18)</sup>。

以上の点について、議論の方向性としての各シナリオ選択の結果にあらわれなくとも、議論の質や展開として変化を与えなかったかについては疑問の残ることである。従来から指摘される意欲ある者のみによる議論の偏向性だけではなく、特に議題により属性が議論の方向性に大きな影響を与えなかったかについてはケースを重ねて検証すべきであろう。この点について本件で検証を進めるためには、小グループと全体会ともに議事について公開される必要がある。

3回にわたる検証会合の後、第13回エネルギー・環境会議にて「戦略策定に向けて～国民的議論が指し示すもの～」が議長である国家戦略相名で出されたが、その中でRDD方式を採用した点などを理由に「社会の縮図」として成立したかについて留意する旨指摘されている。

### 3 「議題と討論型世論調査の組み合わせに関する課題」

3つのシナリオに対する議論を通した意見の変化がこの調査のポイントであるが、そもそも議題と方法とのいわば“相性”についても検討しておく。選択肢について議論するものとして討論型世論調査は適した手法といえるが、本件についてそもそも選択肢を選ぶ形での議論が適切であったかということ

についてはあらためて検討の余地があるといえる。3つのシナリオを選択肢として議論する以前に整理すべき問題がないかどうか、あるいは新たな選択肢の可能性がないかについて整理する公開の場が必要なケースではないかと考える。それは、論点の追加を行うなど前提となる専門的な知識ベースではない論点整理の場である。選択肢を選ぶ段階なのか、それに相応しいテーマではあるが議題の提示方法として適切かなど、放射能問題やコストの問題など細分化された問題をどう取り込んで議論するかという部分については、そのためのステップ—議論の場を設定・公開することも検討すべきであろう。この点については、様々な制約のある討論型世論調査においては、司会や専門家を交えたインタラクティブな議論を活発に行う場とするのは困難である。モデルの問題点に関しては、検証会合においても問題の捉え方（フレームの問題）を考える場や、専門家の推薦・公募など3つの選択肢と3つの方法との関連性に着目し、特にパブリックコメントと討論型世論調査の組み合わせという可能性について指摘されている<sup>19)</sup>。これによって、討議資料についても影響が出る可能性があり、議論のモデルの変更も含め今後の検討課題といえる。

#### 4 「ログの整備と公開の必要性」

議論の判断材料としては、その具体的なやりとり—ログが重要な意味を持つ。討論型世論調査以外の他の2つのものが、発言内容や提出内容を公開しているのに対して、討論型世論調査の小グループにおける具体的な発言録などは公開されていない。属性と発言内容は各意見の理由付けを評価する上で非常に重要な役割を果たすので、その公開については十分考慮が必要といえる。

#### 5 「司会や専門家による誘導ではなく、議論の形式による討議の不完全性」

選択肢の説明に限られていることは、今回の調査の目的に合致するのもかも

しれないが、「なぜその選択肢になったのか」など前提となる情報についての資料が難解なことは、議論の内容にも大きな影響を与えたことが推測できる。その部分に関する質問と回答に時間をさかなければならないことに加え、回答するに相応しい専門家（学者等に限らない）が必要となり、議論の到達点や枠組みに影響を及ぼす。そして、その枠組みを資料が決めてしまう危険性を帯びてしまうこととなり、ひいては世論調査そのものへの期待を失わせ信頼性を損なうリスクを追うことになってしまう。

リスク的側面の議論では、政府や特定の圧力団体などの「意図的な誘導」に関心が集まりがちだが、実際には一般的に予想される議論が主催者側から用意されているフレームや討論形式によって排除され、あるいは議論の中でそれらについて参加者が気づくこともなく、あるいは議論することができず、結果として議論の質に影響を与え結論にも影響を及ぼすリスクの方がはるかに脅威であることも重要な点として指摘しておく。

### 制度全体の問題と将来的な改善と方向性

ここまで、各手法に関して国家戦略室により公開された資料をもとに検討してきた。各手法の抱える問題点と手法間の連携による新たな可能性などが資料内で指摘され、実施直後の段階で専門的見地から検討された資料が一般提供できる体制が一定のレベルで整っている点は、公開性や説明責任という視点からも評価すべきものといえる。一方で、国民的議論を戦略決定の判断材料とした制度の実施方法や、政策立案から決定までのどの段階で実施すべきかという制度そのものの目的が何かという大きな課題を抱えていると言わざるをえない。

今回の中心である原発をめぐる本議論の発端の一つである東日本大震災による福島第1原発の事故は、震災復興の問題に放射能問題という新たな問題を加え議論を複雑にしている。それは、原発再稼働問題や風評被害と放射能被害の関係など地域と世代に関係なくいくつかの細分化された広く関連性があっても個別化された問題として国民にとらえられている。本エネルギー問

題は、それら放射能被害の問題と原発再稼働の問題の底流にある「原発の安全性」という課題が大きな影響力を持っていると考えられる。これに対して政府は国民世論をどれだけ取り込むことができ、あるいは取り込めない理由を説得力をもって説明するかが重要となるが、政府は原発を再稼働させる際には国民的議論を取り込むような世論に対する制度的な配慮を積極的に行ってはおらず、一方で（１）将来2030年の原発稼働については世論を聞くという姿勢や、（２）原発ゼロシナリオに関する閣議決定を行いつつも、その後数日以内には進行中の原発建設を容認する発言が政府内から出てくるといったゼロシナリオとの整合性が問われる姿勢、（３）閣議決定における後退（戦略を閣議決定していない点、また何を把握しどこをどう反映させたかが不明確である点）など、世論を利用したのではないかという批判やパフォーマンスではないかという指摘がなされている。特に議論の集約が行われる第13回エネルギー・環境会議は官房長官をはじめとする重要閣僚も出席しており、国民的議論の総括資料に対する議論が多く行われていてもよいはずであるが、少なくとも同回議事録では積極的な議論が行われた様子は見受けられない。約10日後には第14回エネルギー・環境会議が開かれ、「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」と明記された新たな政策「革新的エネルギー・環境戦略」を決めた。ところが、9月19日の閣議決定では「不断の検証と見直し」の文言だけとし、戦略そのものの決定を見送った。経済界などからの強い反発を受けたことが背景にあり、今後の修正の余地を残した格好となった。戦略は参考文書の扱いに後退した。この閣議決定に至る過程は本制度のあり方に疑問をなげかけている一つである。さらに閣議決定翌日には、所管大臣より進行中の大間と島根原発3号機の建設推進の方針容認の発言がなされ、原発ゼロ政策との整合性が見えにくいという指摘がなされている。

これまで述べてきたように、個別の手法実施上の課題と何を目的として議論を行うのかという各手法から得られる情報の意味に対する政府側の認識、その目的と手法と成果の理解が十分かによっては、手法そのものの問題と関

係なく国民的議論全体の信頼性が損なわれてしまいかねず、本件もそのリスクを負っていたということができよう。すなわち、十分な国民的議論をせずに原発を再稼働し、約20年後の2030年のことでは国民の意見を聞きその意思にそうかのような姿勢を見せていることが、「ガス抜きをしているのでは」あるいは「ごまかそうとしているのでは」という不信感をまねき制度全体の信頼を失わせている。このような疑心が政府主導の議論であるがゆえにバイアスがかかり、それが国民の意思として方向性を決める根拠とされてしまうのではという疑心も生み出す。このような制度本来の課題とはかけ離れた評価となりかねない点は遺憾といわざるを得ないだろう。

しかし、討論型世論調査を含む国民的議論が何を目的とし行われるべきか、それが政策決定のどの段階で行われるべきか、そしてその実施過程における個別の手法の連携の可能性について、さらなる工夫が求められるものである。

この点に関し、それぞれの手法からどのような情報がどのような場にもたらされるか、そして誰がその情報をどのように利用するか検討していく必要がある（図2）。

本件の場合、議論が前提となるものとそうでないものに大きく分かれる。それは、意見聴取会がグレーゾーンではあるものの、原則的には討論型世論調査以外は議論が前提とはいえない。従って、同調査以外は意見を広く拾う手法であり目的となるであろうから、討論型世論調査はそれ以外の目的とならなければその目的こそが問題となる。討論型世論調査の基本形である Deliberative Poll からは、既存メディアにおける世論への疑問や意見が変化することへの期待がよく注目されるが、仮に政府が討論型世論調査を代表性が担保され議論が行われた結果一定の世論が示されたとした場合、果たして議論の意味とその評価についての説明はどのようなものになるだろうか。議論を理解のツールとして捉えれば、国民の理解が得られにくい点を見つけ出す手法といえるが、複数の選択肢であっても政府提案の理解を得るものとし、議論により期待する結論への変化をもたらすことを目的とするのであれば、誘導という側面が再び強くなっていくことになる。一方、国民的議論の喚

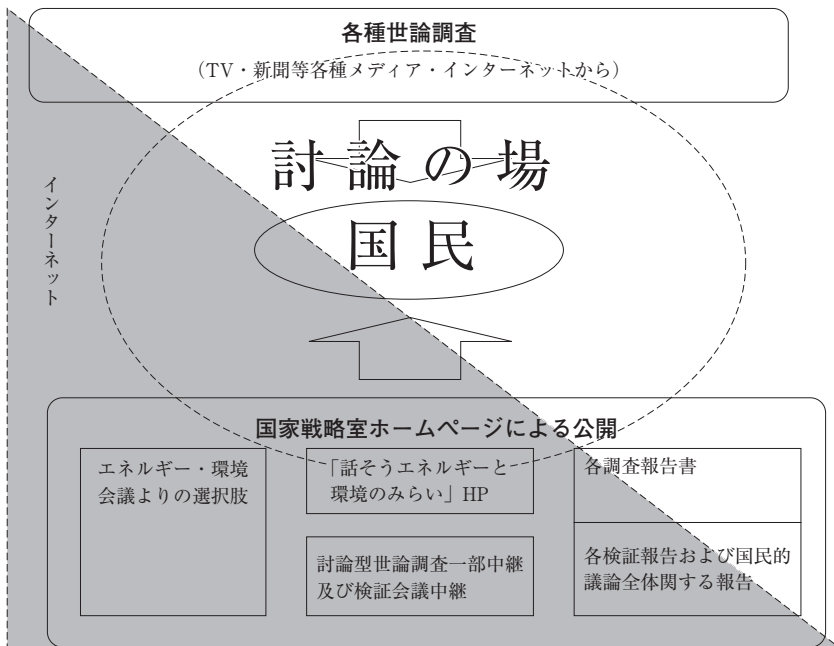


図2 討議の場と情報の流れ

起や政府の責任ある決定の資料形成とすれば、議論の機能である意見の種類の顕在化やその過程における論理の視覚化が行われることに重点がおかれることとなる。政府による責任ある決定に向けた議論の場は今回実施した形式に基づいて発展していくかもしれないが、一般的に各所で行われる議論の場は様々なノイズを含んだ情報がもたらされる場である点からすれば、deliberative Poll を基本形におく討論型世論調査のようなノイズを避けたいわば“純粹培養された”場の世論が実際にどのような価値があるかその評価にはさらに議論が必要だろう。検索エンジンを始めとしたノイズを排除するアーキテクチャが一般化されていく中、広く意見を吸収し議論を行うモデルとより純化を求めるモデル間で討議性を求める前提をより厳しい代表性に求めるべきかという問いである。

これらの議論の前提となる資料の提供は、国家戦略室ホームページには相



当な資料数とわかりやすさに重点を置いた表現が多数みられ、一般的な市民への配慮は明確である。ただ、インターネットにおける多数の資料提供という点では、逆にインターネットが使えない国民との格差が大きくなってしまいう危険性を排除できないので、メディアとの連携を意識した Deliberative Polling のモデルも十分参考としなければならない。

従って、deliberative poll を参考にしつつも、その基本形に縛られずにファシリテーターの裁量権や選択肢の選定手順や議事日程など、根本的なモデルへの再検討を加え日本型の制度と実施形式を確立していくべきではないかと考える。特に制度的次元では、代表性と討議性が十分に議論されているはずの国会で、どのような熟議が実際にはなされているか検証することで、世論を把握し政策決定へ反映させていく際にこのような手法の必要性が見えてくる。

### 国会における熟議—討議のタイプと公開性

そもそも討論型世論調査が注目される背景としては、定点観測型の従来型世論調査に対する疑問に加え、代議制に対する信頼感の低下と直接民主主義や参加民主主義などに対する再評価などがあげられる。特に国会において、代表性を兼ね備えた衆参両議院の議員が世論に配慮しつつ政策のプロフェッショナル集団として十分に議論することが可能であれば「熟議の国会<sup>20)</sup>」という言葉も出てはこなかったであろうが、現実の問題としては「熟議」が国会の課題として提示されている状況が示している通り、討議のあり方そのものが問題として定義されている状況といって差し支えないであろう。2010年参議院選挙により与党が多数派を形成することが困難となった「分裂議会」いわゆる衆参ねじれ状態により、政党間の政治的な駆け引きではなく与野党間の政策に関する議論を求めるという主張—「熟議」は、法案を成立させ政策を遂行し政権を運営していく立場からは出さざる得ないものと言える。ただここでのいう熟議は何であるのか、どこで行われるものかという「国会における熟議の姿」という課題が生じる。

ねじれ状態での法案審議に対しては、「ねじれであるから法案が成立し難い状況なのではないか（法案成立率が低いのではないか）」という推測が成り立つが、実際はどうかという点に関し、松浦は法案成立率は一致議会においても50%台の年度もあれば、分裂議会であるにもかかわらず概ね80%台が多い状況もあり必ずしも低いということはいえず、実際には与党（立法推進者<sup>21)</sup>）の戦略的な行動を考慮すべきであると指摘している<sup>22)</sup>。さらに官僚が与党関係者だけではなく、法案成立に必要な野党の指示を獲得するために野党関係者への説明などに配慮した行動をとっているとしている<sup>23)</sup>。それは、委員会や本会議の審議とは離れた場であり時間に行われることとなるので、議論の過程が一般に公開されることはほとんどない。

また震災立法に注目すると、その法案は成立までにほとんど時間を要しておらず短時間でほぼすべて成立している<sup>24)</sup>。震災立法は重要な法案であるが与野党間では早期成立施行に焦点が集まっており、反対質問などによる審議の長期化はなく審議時間は短くなっている。審議時間が短いからといって審議内容がないということにはならないが、少なくともいえることは、争点なき審議内容の詳細に関する公開性は、メディアが内容について詳細に取り上げることがない以上実質的には低くなってしまう可能性である。そして、実質的な審議は委員会ではなく別の場所であって、各委員会は論点を並べたりその説明を行う場にすぎないということである。したがって、議員は論点や問題点の指摘が主な役割であるし、政府はそれらに対し説明をするという手続き性の強い討議形態になってしまう。また、これらについては議事録というログが整っているとはいえるものの、実質的な審議の部分はいわゆるアンダーテーブルという非公開ということになってしまう。

これらのことから、制度的次元の中でも政策決定に近づくほど代表性への配慮や公開性についてはよくよく考慮されるべきであるはずが、実際には実質的部分において非常に閉鎖的であるといえる。

このような国会においては、政策決定における公開制を担保する上でも、エネルギー問題における国民的議論で用いられた手法は効果があるといえ、

様々な局面で積極的に取り入れられることが国民的議論を喚起し、政策決定の公開性に近づけるものといえるのではないだろうか。

一方で、非制度的次元でも国民的議論をサポートするような場の手法を整えていく必要がある。制度的次元における討論型世論調査ではある一定の知識があることが前提とされていたが、それらの要請に応えるためには事前にどれだけ準備できるかも重要である。そこで日常的な熟議の空間と参加と訓練と仕組みが必要とされる。現在最もそのような場として利用されているネット空間では、公開性は担保されているが資料が偏る傾向がある。それは、twitter や Facebook など近年使われるツールの特性である「欲しいものだけ手にいれることが可能」なことが、反対意見などを“結果として”ノイズとされ排除してしまう傾向があるからである。検索性におけるノイズをどう位置づけるかは、議論の純化とノイズの必然という新しい論点を提示する。少なくとも、制度的次元であるべきとした①捉え方の公開性—政府が何を参考として何を議論したかがわかる、②分析公開性—今回の試みがどのような状況であったかとその分析内容がわかる、③資料の公開性—検討の前提が何であったか検証可能—といったことは、非制度的次元における討議の場でも重要な要素であり、さらに④問題の捉え方—議論のバラエティを把握すること、⑤傾向の可視化—どのような層がどのような意見をどの位の割合でもっているか可視化されること、⑥意見の種類の可視化—判断材料を揃え整理する、議論の前提を作り出す—ことに配慮した仕組みを検討する必要がある。そして、個々の制度目標や目的、討議という手法の手段としての位置づけを明確にしていくことで、熟議の価値がより明確になっていくのではないだろうか。

### 政策形成段階における熟議制度の今後に関する課題

討論型世論調査は、ジェームズ・フィッシュキンの Deliberative Poll による方法論の確立と実施事例の豊富さにより、その方法論としての意義はこれ

までの多数の議論により認められているものである。また、討議民主主義についても、エイミー・ガットマンの議論による理論的整理や民主的な性格をいかに身につけるかという点も議論が重ねられている。我が国でも1990年代以降に議論が本格化し、特に2000年代に入り本格化してきた。そのような討議民主主義に関する議論の一翼をなす討論型世論調査の実践的研究は、理論研究とは異なり実施例に依存するがゆえにまだ始まったばかりとも言える。この点でさらなる実施例が様々なレイヤーで行われることを期待するが、いくつかの点で課題が生じたのでないかと考える。

それは、今回の討論型世論調査によって、その継続性に不安が残った点である。民主党政権により設置された国家戦略室の主導で行われているということは、政権交代等により「国家戦略室の廃止」という事態となれば①どこが旗振り役となるのか②実務はどこが担うのかという問題が生じかねないということである。さらに、民主党政権が行った“イベント”として捉えられてしまうことで、政権交代が起こった場合に旧政権色の強い制度に対する拒否感により文字通りイベントとなってしまうのではないかという疑念である。

制度としての安定性を含む可能性については、今回の事例のみで判断することはできないのは本事例がおそらく世界で初めてであることから明らかである。そのような状況において、数々の国で実施されている討論型世論調査のそのものに対する信頼性を問うよりも、政党色といった場に対する信頼性の問題をどう確立するかということが実効性という意味で重要といえる。

そして、政府主導の運営から超党派による複数政党主導の運営など他のモデルの検討も行われるべきであろう。この場合は、行政に対する国民の意思の反映手段としてではなく、立法過程における国民の意思確認という討論型世論調査の別モデルとして考えられることとなる。これは、国民の代表である国会議員が世論を吸収する術をどこに求めるかという具体的な方法論の問題であり、政党色がでてしまう点をどのように回避するのか、あるいは当然のものとして織り込むモデルとするかが政策形成の制度として取り込む上では課題となる。

熟議というカテゴリーで捉えると、文部科学省において行われた「熟議カフェイ<sup>25)</sup>」のような省庁主体の形式も参考となる。討論型世論調査とはサンプリング等の形式も目的も異なるが、民主党の目玉の1つとして設置された国家戦略室ではなく政党色の薄い省庁主体である点や、広い意味における世論の吸収という点においては可能性を見いだせる機会も多いのではないかと考える。

最後に「熟議」という言葉を民主党政権が多用したことにより、言葉そのものに政治的意味合いを持たせてしまったのではないかという点である。政権交代が行われた後も熟議に関するプログラムが発展していくのか、この点に対する懸念として指摘しておきたい。

#### 注

- 1) 熟議世論調査とも呼ばれるが、本論文では2012年8月に実施された際に使用された「討論型世論調査」という表現を使用する。
- 2) エネルギー・環境会議の開催について (<http://www.npu.go.jp/policy09/pdf/20111028/20111028.pdf>)
- 3) 国家戦略室エネルギー・環境会議「第11回エネルギー・環境会議議事録概要」2012年6月29日、P5.
- 4) 国家戦略室エネルギー・環境会議「エネルギー・環境に関する選択肢」2012年6月29日、P16.
- 5) 朝日新聞『聴取会「やらせ」批判 電力会社員が原発推進意見 政府火消し、「発言禁止」』2012年7月18日.
- 6) 産経新聞『不透明な原発意見聴取会 福岡会場、半数が「脱原発」』2012年8月5日.
- 7) 毎日新聞『原発の意見聴取会 ずさん過ぎるやり方だ』社説、2012年7月18日.
- 8) エネルギー・環境会議のホームページに8月下旬から資料が多く掲載されはじめたが、討論型世論調査のページなどはその後掲載場所を変えるなど整理された形となったのはそれ以降のことである.
- 9) 国家戦略室「戦略策定に向けて～国民的議論が指し示すもの～」2012年9月4日.

- 10) 国家戦略室, エネルギー・環境会議「第2回国民的議論に関する検証会合 議事録概要」P20.
- 11) 「前掲第2回検証会合議事録概要」2012年8月27日, P22.
- 12) 「前掲第2回検証会合議事録概要」2012年8月27日, P23.
- 13) 討論型世論調査報告書に一連の討論型世論調査に関する背景と方式, 意義などについて一般論と本件についてまとめられている(「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 調査報告書」2012年8月27日, P6-7.
- 14) 国民的議論に関する検証会合については, ホームページ上にその資料と映像が掲載されている. (<http://www.sentakushi.go.jp/database/video/>)
- 15) 「第3回国民的議論に関する検証会合議事録概要」2012年8月28日, P12.
- 16) 「前掲第3回検証会合議事録概要」P13.
- 17) 「前掲第3回検証会合議事録概要」P15.
- 18) 「討論型世論調査監修委員会報告書」2012年8月22日, P3.
- 19) 「前掲第3回検証会合議事録概要」P21.
- 20) 第176臨時国会総理大臣所信表明
- 21) 実際に誰を指すか, あるいはどの職位か等は研究課題である.
- 22) 松浦淳介(2012)「分裂議会における官僚の立法準備行動—特許庁による法案根回しの実態」『KEIO SFC JOURNAL』12巻1号, P85-95.
- 23) 松浦前掲論文
- 24) 松浦淳介, 『熟議による風評被害の克服と予防に向けて〜『討議プラットフォーム=カフェの実験』〜』第14回NPO学会発表資料
- 25) 「熟議カケアイ」は, リアル熟議とネット熟議とリアルとバーチャル空間と両方を場として設定し, マニュアル化を行うことで熟議を日本各所で自発的に行うことを念頭におき実施されたものである. 文科省政策創造エンジン 熟議カケアイ (<http://jukugi.mext.go.jp/>)

## 参考文献

- 秋吉貴雄, 伊藤修一郎, 北川俊哉(2010)『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス.  
宇野重規, 田村哲樹, 山崎望(2011)『デモクラシーの擁護 再帰化する現代社会で』ナカニシヤ出版.
- 足立幸男(2009)『持続可能な未来のための民主主義』ミネルヴァ書房.  
エイミー・ガットマン著, 神山正弘訳(2004)『民主教育論』同時代社.  
篠原一(2012)『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政

治』岩波書店.

ジェイムズ・S・フィッシュキン, 曾根泰教監修, 岩城貴子訳 (2011)『人々の声が響き合うとき』早川書房.

田村哲樹 (2008)『熟議の理由 民主主義の政治理論』勁草書房.

堀井秀之 (2011)『社会技術論 問題解決のデザイン』東京大学出版会.

R.A. ダール著, 高畠通敏訳 (1999)『現代政治分析』岩波書店.

W. キムリッカ著, 千葉眞, 岡崎晴輝訳 (2005)『新版現代政治理論』日本経済評論社.

Amy Guttmann and Dennis Thompson 1996. Democracy and disagreement: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts London, England.

Bruce Ackerman and James. S.Fishkin 2004. Deliberation Day: Yale University New Haven & London.

James.S.Fishkin and Peter Laslett 2003.Debating Deliberative Democracy – Philosophy, Politics and Society 7 : Blackwell Publishing Ltd.

(やすまつ・のりゆき／東洋学園大学

グローバル・コミュニケーション学部准教授)